

DOI: 10.3969/j.issn.1006-9771.2017.08.000

· 专题 ·

上海市残疾人机构养护服务实施现状分析

裴翌¹, 吕军¹, 虞慧炯², 刘佩¹, 吴静华², 孙梅¹, 薛恋鼎², 励晓红¹

[摘要] 目的 分析上海市残疾人机构养护服务实施现状。方法 收集2004-2015年上海市残疾人养护机构发展状况及2015年上海市养护机构和养护残疾人状况相关二手数据。结果 2004-2015年上海市残疾人养护机构及养护残疾人数逐渐增多。2015年,上海市共368家养护机构,养护5,821位残疾人;养护残疾人以智力、精神残疾为主,年龄主要集中在35~59岁。结论 上海市残疾人机构养护服务实施整体情况良好,基本实现有养护需求残疾人的全覆盖,今后应在进一步提高养护机构服务质量、挖掘残疾人机构养护需要上着力。

[关键词] 残疾人; 养护机构; 实施现状

Service of Institutional Care for People with Disabilities in Shanghai, China

PEI Zhao¹, LÜ Jun¹, YU Hui-jiong², LIU Pei¹, WU Jing-hua², SUN Mei¹, XUE Lian-ding², LI Xiao-hong¹

1. China Research Center on Disability Issues at Fudan University, School of Public Health, Fudan University, Collaborative Innovation Center of Social Risks Governance in Health, Shanghai 200032, China; 2. Shanghai Disabled Persons' Federation, Shanghai 200127, China

Correspondence to LÜ Jun. E-mail: lujun@shmu.edu.cn

Abstract: Objective To analyze the current situation of institutional care for people with disabilities in Shanghai. **Methods** Secondary data were collected from the synthetical information platform of Shanghai Disabled Persons' Federation, including data about the residential institutions and people with disabilities living in the institutions from 2004 to 2015. **Results** The number of residential institutions and people with disabilities showed an increasing tendency in from 2004 to 2015. At the end of 2015, there was 368 residential institutions in Shanghai, providing institutional care for 5821 people with disabilities. People in the institutions were mainly with intelligence disability and mental disability, and mainly concentrated at 35 to 59 years old. **Conclusion** The institutional care for people with disabilities was generally in a good condition in Shanghai and met people's needs. In the future, the service quality of institutions should be further improved and people's need for institutional care should be satisfied.

Key words: people with disabilities; institutional care; current situation

[中图分类号] R49 [文献标识码] A [文章编号] 1006-9771(2017)08-0000-05

[本文著录格式] 裴翌, 吕军, 虞慧炯, 等. 上海市残疾人机构养护服务实施现状分析[J]. 中国康复理论与实践, 2017, 23(8): 000-000.

CITED AS: Pei Z, Lü J, Yu HJ, et al. Service of institutional care for people with disabilities in Shanghai, China [J]. Zhongguo Kangfu Lilun Yu Shijian, 2017, 23(8): 000-000.

残疾人特别是重残人员生活不能自理, 主要依靠他人的照料才能得以生存。在我国, 残疾人的照护工作主要由家人及亲属承担, 这种家庭养护模式给残疾人家庭带来沉重的精神压力和经济负担^[1-2]。

残疾人机构托养服务指在各级、各类寄宿制集中托养机构和日间照料机构中, 为符合条件的智力、精神和重度肢体残疾人提供基本生活照料和护理、生活自理能力训练、社会适应能力辅导、职业康复和劳动

技能训练、运动功能训练等内容的托养服务^[3]。由于目前残疾人托养服务体系尚不成熟, 日间照料机构服务能力有限, 所以本研究的托养服务机构实际指寄宿制集中托养服务机构。同时, 因在上海市的政策和实践中普遍将“托养”称为“养护”, 故本文统一使用“养护”一词。

上海在残疾人机构养护方面探索较早, 在2004年就开始试点实施残疾人机构养护工作, 2006年纳入上

基金项目: 1.上海市残疾人联合会重点学科建设项目(No.ZDXK201506); 2.国家自然科学基金面上项目(No.71373051; No.71573053); 3.上海市残疾人联合会科研基金项目(No.2013CL03); 4.国家“十二五”科技支撑计划项目(No.2014BAI08B01)。

作者单位: 1.复旦大学中国残疾问题研究中心, 复旦大学公共卫生学院, 国民健康社会风险预警协同创新中心, 上海市 200032; 2.上海市残疾人联合会, 上海市 200127。作者简介: 裴翌(1992-), 女, 汉族, 山东济南市人, 硕士研究生, 主要研究方向: 卫生事业管理。通讯作者: 吕军(1968-), 女, 汉族, 河北唐山市人, 教授, 博士研究生导师, 上海市曙光学者。E-mail: lujun@shmu.edu.cn。

海市政府为民办实事项目之一，近年来不断拓展服务对象，实现各类型残疾人的全覆盖。政府依托社会养老、福利等专门机构，通过购买服务的方式，让残疾人生活得更更有质量、更有尊严，同时切实减轻了残疾人家庭长期赡养、长期照顾残疾人的极大压力和负担^[4-5]。

因此，对于残疾人机构养护服务实施至今的现状进行分析，可以发现目前残疾人机构养护服务存在的问题和面临的困境，为进一步完善残疾人机构养护服务，保障残疾人获得长期优质的照护提供现实依据，同时也为全国范围内残疾人机构养护服务的推广提供决策依据。

1 资料与方法

1.1 一般资料

本研究数据以二次资料为主，主要来源于上海市残疾人联合会管理信息系统数据库。其中，养护机构相关信息，包括区县、性质、机构属性、机构床位数及各机构养护残疾人数等数据，来源于2015年《重残无业养护机构查询报表》相关字段；养护残疾人相关信息，包括养护残疾人性别、年龄、残疾类别等数据，来源于2015年《重残无业人员查询报表》、2015《上海市各机构重残无业养护人员残疾类别分布情况汇总表》以及2015年《上海市各机构重残无业养护人员年龄分布情况汇总表》。此外，2004-2015年每年养护机构数量及接受残疾人数量等数据来源于《2004-2015年康复工作总结和残疾人数据手册》。

1.2 统计学分析

使用Microsoft excel 2013建立数据库，完成数据整理工作。使用SPSS 21.0进行统计学分析。

2 结果

2.1 上海市残疾人机构养护服务概况

2.1.1 机构养护服务发展概况

自2004年上海市开始探索残疾人养护服务以来，养护机构数及养护人数整体呈现上升趋势，并在近年来保持相对稳定数量。2004年上海市残疾人养护机构数仅为72家，经过不断发展，在2012年达到最多407家，2012-2015年稳定在350~400家，其中2015年上海市养护机构数为368家。2004年上海市机构养护残疾人数为366人，养护人数不断增加，至2010年机构养护残疾人数达到最多7,510人，2015年养护残疾人数为5,821人。见图1。

2.1.2 机构养护服务现状

2015年，上海市368家养护机构中，养护残疾人数为5,821人。其中，残联约定的养护基地共17家(4.62%)，共养护残疾人1,694人(29.10%)；一般养护机构为351家，占全部机构数的95.38%，共养护残疾人4,127人，占全部机构养护残疾人的70.90%。

2.1.3 养护机构性质

2015年，上海市368家养护机构中，社会办养护机构数量为197家(53.53%)；其次为市级公办养护机构90家(24.46%)；街镇级公办养护机构数量为53家(14.40%)；区级公办养护机构数量最少，为28家(7.61%)。

2.1.4 养护机构床位数

2015年，上海市368家养护机构中，残疾人养护床位1~10张的机构最多，为266家(72.28%)；床位11~30张的机构数51家(13.86%)；床位31~60张、61~100张的机构数分别为29家(7.88%)、7家(1.90%)；提供养护床位数在100张以上的机构共计14家(3.80%)。

2.1.5 养护机构区县分布情况

2015年，上海市的17个区县均设有残疾人养护机构。其中，浦东新区的养护机构数最多，为68家(18.48%)；其次为宝山区34家(9.24%)；静安区养护机构数最少，仅2家(0.54%)。见表1。

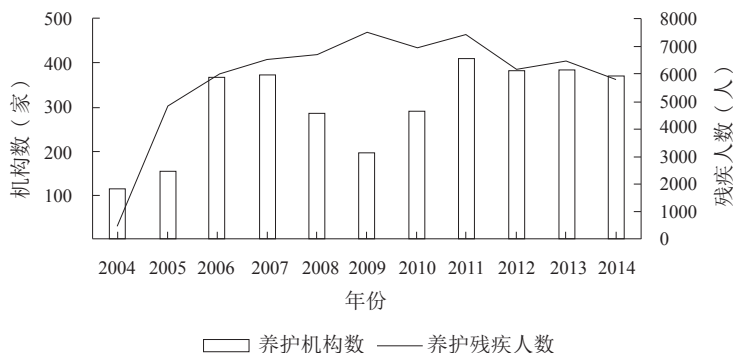


图1 上海市2004-2015年残疾人养护机构数及养护人数基本情况

表1 2015年上海市残疾人养护机构区县分布情况

区县	机构数量	百分比(%)
黄浦区	17	4.62
徐汇区	15	4.08
静安区	2	0.54
长宁区	10	2.72
普陀区	13	3.53
闸北区	19	5.16
虹口区	11	2.99
杨浦区	28	7.61
浦东新区	68	18.48
宝山区	34	9.24
闵行区	32	8.70
嘉定区	20	5.43
金山区	18	4.89
松江区	21	5.71
奉贤区	19	5.16
青浦区	16	4.35
崇明县	25	6.79
合计	368	100.00

表2 2015年上海市机构养护残疾人的区县分布

区县	残疾人数	百分比(%)
黄浦区	76	1.31
徐汇区	71	1.22
静安区	28	0.48
长宁区	64	1.10
普陀区	69	1.19
闸北区	425	7.30
虹口区	116	1.99
杨浦区	125	2.15
浦东新区	973	16.72
宝山区	437	7.51
闵行区	432	7.42
嘉定区	850	14.60
金山区	179	3.08
松江区	676	11.61
奉贤区	308	5.29
青浦区	118	2.03
崇明县	874	15.01
合计	5,821	100.00

2.2 机构养护残疾人基本情况

2.2.1 残疾类别分布

2015年上海市入住养护机构的残疾人中,智力、精神及肢体三类残疾人数占入住养护机构残疾人总数的90.86%。智力残疾人数最多,为2,163人(37.16%);精神残疾2,024人(34.77%);肢体残疾1,102人(18.93%);视力、听力、言语残疾人数分别为216人(3.71%)、126人(2.16%)、12人(0.21%);多重残疾者178人(3.06%)。

2.2.2 性别分布

2015年入住养护机构残疾人中,男性3,348人(57.52%);女性2,473(42.48%)。

2.2.3 年龄分布

机构养护残疾人年龄主要集中在“35~49岁”及“50~59岁”(47.47%)。“16岁及以下”的未成年人仅66人(1.13%),“17~34岁”1,026人(17.63%);“35~49岁”1,494人(25.67%);“50~59岁”1,269人(21.80%);“60~69岁”、“70~79岁”、“80岁及以上”分别849人(15.36%)、405人(6.96%)、667人(11.46%)。

2.2.4 残疾人区县分布

浦东新区、嘉定、松江和崇明四个区分别养护残疾人973人(16.72%)、850人(14.60%)、676人(11.61%)和874人(15.01%),合计养护残疾人数达57.94%。见表2。

3 讨论

3.1 政策支持是残疾人机构养护服务推进的有力保证

从本调查数据可以看出,经过十余年的发展与实践,上海市残疾人养护机构数量稳步增长,已实现各县区养护机构的全覆盖。同时,机构养护对象已涵盖各残疾类型、各年龄段的残疾人,机构养护残疾人数稳定维持在5,000人以上。这样的成果与上海市的相关保障政策密不可分。

政策支持是养护机构维系运营和不断发展的基石^[6-7]。崔炜等^[8]提出,政策规划与引导是促进养护机构发展的关键助力。范莉莉^[9]在江苏省养护机构的调研中发现,江苏省内不同地区养护机构发展存在较大差异,其中不同地区政府对机构的支持力度的差异是重要原因之一。自2004年以来,上海市残疾人联合会先后颁布实施了14项主要的政策措施,从养护机构建设、养护服务提供、机构人员培训、财政支持补贴等多个方面提出要求与指导,为养护机构的稳定发展提供了可持续环境。

3.2 完善资金保障机制,积极推进养护机构发展

根据本次调查情况可知,2015年上海市入住养护机构的残疾人数为5,821人,而当前上海市各养护机构可为残疾人提供的总床位数已达到7,000张,由此可以认为当前不存在因床位紧张导致的残疾人入住困难的情况,有需求的残疾人均可顺利入住,残疾人的

机构养护需求得到基本满足。资金保障是养护机构持续发展的关键助力^[10-11]。

陈运雄^[12]指出政府财税支持机制对公共服务提供的重要意义, 运转资金的缺乏严重制约公共服务的提供能力, 完善且持续的财政资金支持才能使公共服务达到理想效果。石岩^[13]在养护机构的研究中发现, 当前养护机构仍存在支出高于收入的情况, 资金来源渠道不通畅导致机构的可持续发展存在困难。上海市政府2006年提出建立具有示范作用的养护机构, 给予每张床位5,000元补贴; 2010年对为重度残疾少年儿童提供养护服务的机构, 由市残联按每年每床500元的标准给予补贴, 将机构养护服务补贴及床位费补贴纳入残保金预算, 2012年将残疾人养护服务补贴纳入政府财政预算; 2014年对利用空余床位为残疾人提供养护服务的社区养老机构, 由市残联给予1,000元/每年/每床的标准进行补贴, 对于建设残疾人养护床位在100张以上, 具有示范作用的养护基地, 按照每张床位10,000元的标准给予一次性建设经费补贴等。上海市通过降低机构养护准入门槛、对养护机构进行补贴等政策措施有力保证了上海市残疾人养护机构的持续发展。

3.3 关注各种类型残疾人需求, 逐步提升养护服务质量

本次调查结果显示, 为残疾人提供养护服务的机构中, 有266家机构的残疾人养护床位在1~10张之间, 占到了全部机构数的72.28%, 而提供养护床位在100张以上的机构共计14家, 仅占比3.80%, 提示残疾人在养护机构中的聚集性相对较差。

当前大部分养护机构依托于敬老院、福利院, 机构内被养护的人员组成复杂, 养护人员配置、养护环境和设施等往往无法满足残疾人需求^[14], 因此导致残疾人服务的基本功能存在缺失^[15-16]。在当前养护机构及养护床位的数量满足残疾人需求的基础上, 需进一步加强残疾人机构养护服务的质量建设。考虑到残疾人群体的特殊性, 残疾人机构养护服务应具备较强的专业性, 场地、设施、养护人员等也应具有较高标准^[17-18]。在今后养护机构的发展建设方面, 应积极培育和建设示范性养护基地。

本次调查显示, 上海市已建立起的17家具有示范作用的残疾人养护基地虽仅占全部养护机构总数的4.6%, 但其养护残疾人数占到全部机构养护人数的29.10%。建议通过示范性养护基地的建设, 增强养护

残疾人的聚集性, 提高残疾人在全部养护人群中的占比, 形成一定规模化, 尤其是可以通过示范性的养护基地将一定范围内相同残疾类型的残疾人进行聚集, 有利于机构根据残疾人的需求、甚至是不同类型残疾人的需求改造基础设施, 构建养护机构的无障碍环境。同时可针对养护对象的需求, 对照护人员进行专业性培训, 以提高机构养护服务水平, 增强养护残疾人及其家人的信任度和满意度^[19]。

3.4 满足残疾人机构养护需求, 促进需要向需求转化

本次调查显示, 2015年上海市有5,821名残疾人入住养护机构, 其中智力、精神及肢体三类残疾人数占养护机构残疾人总数的90.86%。残疾人机构养护需要向需求的转化受到多种因素影响。总体上可分为成本约束和信息约束^[20]。

一是成本约束, 相较于家庭养护而言, 机构养护需要支付相对高额的费用。残疾人家庭收入水平相对偏低^[21-22], 而智力、精神和重度肢体残疾人是残疾人中最困难、最弱勢的群体, 其家庭经济支付能力往往更为有限^[23], 难以负担养护机构费用^[24-25]。因此, 对于有机构养护需求的残疾人, 特别是经济困难的残疾人, 政府的财政补贴对其顺利入住养护机构尤为重要。上海市政府自2004年起对符合补助条件的入住残疾人给予每人每月400元补贴, 2011年补贴标准上调至700元; 2008年起, 为符合标准的残疾人购买残疾人意外伤害保险; 2010年, 将养护服务的对象扩展到重度残疾少年儿童, 并给予每人每月1,000元补贴。通过一系列政策措施, 促进和保障了有需求残疾人入住养护机构。

二是信息约束, 残疾人家庭存在对相关政策不了解或不理解的情况^[26], 造成自身存在的机构养护需要未能转化为需求。根据北京市的一项养护机构调查显示, 仅33.33%的入住残疾人是因为社区宣传而选择养护机构, 且残疾人对养护机构的了解程度不高, 有69.52%的入住残疾人表示入住前对养护机构情况并不了解^[27], 提示政策宣传工作仍有待加强。因此, 上海市在当前已基本满足残疾人入住需求的情况下, 对于出行不便、信息渠道较窄的残疾人家庭要加强政策的宣传, 对于政策理解不到位的残疾人家庭加强政策的分析与讲解。同时, 下一步还需对上海市残疾人入住养护机构的影响因素进行研究分析, 特别是通过对未入住的残疾人的调查, 明确该类残疾人是否存在机构养护需要, 以及阻碍其接受机构养护服务的现实障

碍,有助于政府有关部门制定政策、部署工作,通过清除障碍确保“人人享有康复服务”。

综上所述,就上海市而言,残疾人机构养护服务实施整体情况良好,基本实现有养护需求残疾人的全覆盖,今后应在进一步提高养护机构服务质量、挖掘残疾人机构养护需要上着力。就全国而言,我国特殊的人口政策对残疾人机构养护提出更高要求。过往,残疾人以家庭养护为主,多由残疾人父母进行照料,父母离世后由兄弟姐妹继续照料;然而,独生子女政策导致兄弟姐妹缺失,残疾人父母年迈无力照料或离世后,残疾人将面临无人照料的困境^[28],因此家庭照料模式面临挑战,残疾人机构照料的需求日益显露。上海市作为全国首个开展残疾人机构照料服务的地区,目前残疾人照料机构建设、照料服务提供相对成熟,同时上海市政府及上海市残联也在实践过程中不断总结经验教训,可为国家及其他省市的照料机构建设提供经验借鉴。

[参考文献]

- [1] 王淑强. 城市残疾人社区照顾的研究[J]. 文艺生活, 2012(4): 286.
- [2] 易焕文,黎华柱,郭美萍. 216例精神分裂症患者的家庭负担调查分析[J]. 广东医学院学报, 2016, 34(2): 172-174.
- [3] 中国残疾人联合会. 关于印发《残疾人托养服务基本规范(试行)》的通知[残联发[2013]20号] [EB/OL]. http://www.cdpf.org.cn/zcwj/zxwj/201401/t20140103_38188.shtml, 2013-12-31/2017-03-21.
- [4] 张渊. 上海市残疾人养护机构规范化管理研究[D]. 上海:复旦大学, 2012.
- [5] 严妮. 对我国建立农村残疾人托养中心的思考[C]. 农村残疾人社会保障体系和服务体系建设研讨会暨中国残疾人事业发展论坛, 2011: 259-263.
- [6] 徐依依. 上海市残疾人康复服务政策体系框架研究[D]. 上海:复旦大学, 2009.
- [7] 肖小霞,黎敬兴. 机构照顾与居家照顾的比较——以残疾人服务为例[J]. 广东工业大学学报(社会科学版), 2012, 12(3): 34-39.
- [8] 崔炜,周悦. 社会政策视角下我国农村残疾人养老保障问题研究[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2012, 19(3): 2-5.
- [9] 范莉莉. 残疾人托养机构的现状调查与思考——以江苏省为个案[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2011, 18(2): 33-36.
- [10] 徐宏,任涛. 残疾人托养服务体系:意涵、建构挑战及政策选择[J]. 井冈山大学学报(社会科学版), 2015, 36(2): 84-93.
- [11] 范莉莉,张浅浅. 关于残疾人托养服务工作的思考——以残疾人托养服务模式为视角[J]. 社会福利(理论版), 2012(3): 35-37, 34.
- [12] 陈运雄,朱让谦. 政府购买社会组织公共服务的问题与对策[J]. 山东行政学院学报, 2015(6): 19-23.
- [13] 石岩,于帅. 残疾人托养机构的服务现状及发展困境——以宿迁市阳光残疾人托养服务中心为例[J]. 人才资源开发, 2016(20): 125-126.
- [14] 刘雪. 残疾人康复和托养设施需求与供给研究——以山东省为例[J]. 经济与社会发展, 2014, 12(3): 93-97.
- [15] 刘婧. 残疾人托养服务网络模式研究[D]. 重庆:重庆大学, 2012.
- [16] 何东云. 转型期重度残疾人托养工作探讨[J]. 中国城市经济, 2011(6): 258-259, 261.
- [17] 张瑶,何心慈. 两岸残疾人托养服务比较研究[J]. 残疾人研究, 2015(4): 43-48.
- [18] 吕明晓. 浙江省残疾人托养照料模式:评估、比较与展望[J]. 社会保障研究, 2010(5): 75-81.
- [19] 田北海. 社会福利研究中的若干争议问题探讨[J]. 学习与实践, 2006(9): 82-86.
- [20] 刘雯薇. 卫生需要与需求的信息经济分析[J]. 金融经济, 2007(10): 88-89.
- [21] 陈欣,王家宝,赵青. 浅析重度残疾人居家托养服务的问题与对策[J]. 辽宁教育行政学院学报, 2016, 33(3): 90-92.
- [22] 张金明. 197名残疾人全面康复需求与服务状况调查分析[J]. 中国康复理论与实践, 2010, 16(3): 296-299.
- [23] 李欣. 河南省智力残疾人群的社会经济状况与发展需求研究[J]. 中国康复理论与实践, 2016, 22(4): 389-394.
- [24] 刘佩. 上海市残疾人养护机构服务实施现状及效果评价[D]. 上海:复旦大学, 2015.
- [25] 谷天玉. 哈尔滨市主城区智力残疾人托养需求的调查与对策研究[D]. 长春:吉林大学, 2013.
- [26] 马莹. 城市残疾人就业的多方支持研究[D]. 成都:西南交通大学, 2015.
- [27] 汪皓旻,彭敏. 北京市残疾人托养服务机构现状的调查研究[J]. 经营管理者, 2014(33): 1-2.
- [28] 何堃. G市F城区残疾人生存发展调查报告[D]. 合肥:安徽大学, 2014.

(收稿日期:2017-05-23 修回日期:2017-06-29)